



Provincia di Perugia

# Relazione sui controlli successivi di regolarità degli atti amministrativi anno 2023



### **Attività svolta nel 2023**

Anche nel 2023 nonostante un attacco informatico subito dall'Ente nel mese di ottobre che ha causato la perdita dei dati già elaborati nel corso dell'anno è stata svolta una accurata attività di aggiornamento e interpretazione della normativa, nel solco delle trasformazioni che ormai da tempo interessano il Codice degli Appalti e le sue applicazioni negli affidamenti a imprese e professionisti. Si fa riferimento in particolare all'iter normativo che ha portato all'introduzione del nuovo codice degli appalti (D.Lgs N.36/2023) che a far data dal 01.07.2023 ha acquisito piena efficacia e che fino al 31.12.2023 dovrà convivere con alcune disposizioni normative pregresse dettate dal vecchio codice (D.lgs. N 50/2016), dal D.L. semplificazioni (D.L. 76/2020) e dal D.L. semplificazioni Bis (D.L.77/2021).

Pertanto sono stati rivisitati, alla luce della più recente disciplina, gli orientamenti sulle questioni maggiormente ricorrenti come la corretta gestione degli affidamenti sottosoglia, sia diretti che tramite procedura negoziata, l'anticipo contrattuale, il subappalto. E' nello stesso tempo proseguita la consueta attività di aggiornamento e acquisizione di orientamenti, pareri, indicazioni metodologiche su trasparenza, acquisti nel mercato elettronico, privacy.

Dall'attività volta a verificare la correttezza delle procedure e degli atti dirigenziali, si è constatata una produzione dei testi più adeguatamente strutturata, come peraltro già osservato precedentemente.

Si è consolidato il rapporto con gli uffici dell'ente che ha continuato a esplicitarsi tramite interlocuzioni telefoniche, comunicazioni e direttive scritte, condivisione di documenti, pareri e proposte, incontri di lavoro. Le problematiche affrontate hanno riguardato come di consueto argomenti afferenti privacy, trasparenza, regolamenti, appalti, acquisti sul mercato elettronico.

Sul piano operativo, relativamente alla gestione del programma j-ente, si è proceduto con attenzione alla appropriata categorizzazione degli atti e la corretta redazione dei tab relativi a: iter dell'atto, allegati, dati contabili, trasparenza, corretta gestione dei codici CIG, in quest'ultimo caso anche nell'ottica di un efficace controllo dell'applicazione del principio di rotazione negli affidamenti.

In particolare, si sottolinea l'attenzione dedicata alle procedure di adozione e pubblicazione degli atti, l'ufficio ha approfondito l'argomento, anche attraverso il confronto con le modalità di gestione telematica adottate da Province e comuni italiani, e alle modalità di inizializzazione degli atti stessi, al fine di garantire il corretto flusso in automatico delle informazioni in Amministrazione trasparente, in linea con i principi stabiliti dalla normativa vigente su pubblicità, trasparenza e rispetto della normativa sul trattamento dei dati personali.

### **Modalità operative dell'attività di controllo**

Il controllo successivo degli atti amministrativi è stato effettuato, anche se in forma ridotta per la difficoltà di recuperare i dati persi nel 2023 e per la conseguente elaborazione degli stessi nei primi mesi dell'anno corrente, principalmente sulle determinazioni dirigenziali, atti con cui vengono adottati la maggior parte dei provvedimenti dell'Ente e per le quali esiste un registro unificato informatico con possibilità di campionamento casuale.

Il Segretario generale e la struttura hanno testato il campionamento e la descrizione accurata delle regole sulla base delle quali sono stati esaminati e controllati gli atti negli

anni precedenti. Quindi si è proceduto all'estrazione casuale del numero di determine indicate dalla Segreteria con la seguente ripartizione automatica:

**- 95% tra le determine ininfluenti di spesa (DSI) e quelle con impegno/accertamento o variazione d'impegno (DET)**

con modalità proporzionali alla incidenza percentuale di ciascuna di esse sul totale delle determine di questa tipologia approvate nel mese precedente;

**- 5% dispositivi di liquidazione (DL).**

Per potere estrarre un campione stratificato per categorie di determine che tenesse conto delle principali aree a rischio dell'attività amministrativa, come individuate dalla L 190/2012 e non essendo al momento tali categorie presenti negli archivi delle determine, è stato utilizzato un campo descrittivo presente nella maschera di inizializzazione delle stesse e trasversale a tutte le tipologie: in esso l'utente deve inserire, scegliendola da apposita anagrafica, la categoria alla quale si riferisce l'atto che si appresta a redigere.

Sulla base delle indicazioni rilevabili dalla legge anticorruzione e di uno studio delle maggiori criticità ipotizzabili in relazione alle varie tipologie di atti, nonché della incidenza numerica di ciascuna tipologia, si è ritenuto di raggruppare gli stessi nelle seguenti categorie da scegliersi attraverso un apposito menu a tendina al momento della compilazione del campo descrittivo dell'atto oggetto di inizializzazione:

Campo - Categorie

1. Incarichi di collaborazione autonoma, incarichi/autorizzazioni a personale interno
2. Appalto o concessione lavori
3. Appalto o concessione servizi e/o forniture compresi incarichi tecnici ai sensi dell'art. 90 L 163/2006 e affidamenti dentro MEPA e Consip
4. Appalto o concessione lavori e servizi e/o forniture con procedura negoziata fuori MEPA e CONSIP
5. Cottimo fiduciario previa gara esplorativa fuori MEPA e CONSIP
6. Affidamento diretto fuori MEPA e CONSIP
7. Convenzioni, contratti societari o consortili, protocolli d'intesa, locazioni, compravendite immobili
8. Provvedimenti concessori o autorizzatori
9. Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari a persone ed enti pubblici e privati
10. Altro.

La procedura è stata articolata nelle seguenti fasi:

- acquisizione in input dal sistema del numero di determine da controllare, in riferimento al mese precedente o altro mese determinato: il numero è stato deciso mensilmente dal Servizio Coordinamento Funzioni generali, sulla base delle disponibilità di personale e dei carichi di lavoro;
- nell'ambito delle tipologie – determine ininfluenti di spesa (DSI) e determine con impegno/accertamento o variazione d'impegno (DET) – il sistema ha provveduto a una ripartizione automatica del 95% del campione individuato dall'utente nelle 10 categorie sopra indicate con modalità proporzionali alla incidenza percentuale di ciascuna di esse sul totale delle determine di queste due tipologie approvate nel mese di riferimento;



nel sistema di archiviazione digitale delle determine o attraverso specifici approfondimenti presso le strutture.

Laddove si dichiara che il bene non è presente sul MEPA o che non vi sono convenzioni CONSIP attive, è stata data nelle precedenti relazioni indicazione che sarebbe opportuno che l'informazione risultasse da una stampa della ricerca effettuata a una certa data e che questa venisse o allegata all'atto o inserita nel fascicolo per eventuali verifiche.

Riguardo al parametro "rispetto degli indirizzi e degli obiettivi politico-amministrativi prefissati dagli organi di governo dell'Ente attraverso il PEG", l'obbligatoria indicazione dell'obiettivo cui l'atto si riferisce permette una maggiore integrazione con il sistema di programmazione gestionale e un'analisi più sostanziale del parametro di che trattasi.

Si ribadisce l'importanza, come già comunicato in varie note inviate a tutti i dirigenti e responsabili d'ufficio, che, sia al fine di consentire la regolare pubblicazione dell'atto all'albo pretorio on-line, sia al fine di legare lo stesso all'obiettivo e così permettere l'integrazione con il controllo di gestione, che il servizio estensore dell'atto provveda in maniera puntuale e tempestiva alla gestione delle fasi finali della procedura (aggiornamento obiettivo, chiusura cartella documentale, pubblicazione) secondo le indicazioni già definite in occasione delle giornate formative e contenute nei messaggi che – comunque – pervengono informaticamente nel cruscotto operativo di ciascun servizio. Si rileva a tale riguardo che negli ultimi anni c'è stato un netto miglioramento nella cura posta dai servizi nel concludere tempestivamente le suddette fasi, salvo in rare occasioni in cui l'ufficio è dovuto intervenire per sollecitare.

### **Tipologie irregolarità**

Per consentire una reportistica che permettesse di attribuire una giusta ponderazione della natura e gravità della criticità rilevata, le irregolarità sono state distinte in due tipologie, entrambe soggette ad annotazione nelle omonime colonne del database gestionale:

**1) "rilevi", corrispondenti a veri e propri vizi di legittimità che inficiano la validità dell'atto il quale, pur producendo effetti, potrebbe essere soggetto ad annullamento in sede giurisdizionale o rendere necessario un intervento in autotutela se i tempi lo consentono per:**

- R1) assenza della titolarità del potere esercitato
- R2) mancata conformità alle prescrizioni statuite dalla normativa
- R3) erronea valutazione dei fatti
- R4) mancanza totale di motivazione
- R5) palese illogicità
- R6) contrasto con le regole di buona amministrazione e imparzialità

**2) "anomalie": irregolarità di minore rilevanza, classificate nei gruppi sottostanti.**

**A) correttezza formale nei provvedimenti emessi - l'atto non risulta del tutto corretto nella sua formazione in relazione a:**

- A1) competenza all'adozione dell'atto
- A2) corretta individuazione responsabile procedimento o attività
- A3) conformità ad eventuale schema tipo dell'atto di riferimento

A4) presenza di tutti gli elementi costitutivi tipo del provvedimento da cui risulti la completezza dell'istruttoria, la motivazione sufficiente, logica e congrua e il dispositivo coerente con la motivazione

A5) completezza dei pareri

A6) corretta allegazione dei documenti citati nell'atto

A7) integrità e veridicità delle notizie, delle informazioni, delle dichiarazioni e dei dati finanziari inseriti o richiamati nell'atto

A8) corretto richiamo alla normativa generale e/o di settore

A9) chiarezza e comprensività del testo, compresi i riferimenti relativi all'acquisizione di documenti richiamati nell'atto

**B) correttezza e regolarità delle procedure - la procedura per l'adozione dell'atto risulta parzialmente seguita riguardo a:**

B1) rispetto dell'iter del procedimento di riferimento

B2) in caso di affidamenti, la conformità anche ai principi di libera concorrenza, rotazione, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità

B3) rispetto dei termini previsti dalla legge o dai regolamenti per la conclusione del procedimento di riferimento; se il procedimento è stato concluso fuori termine, esplicitazione dei motivi e delle misure adottate tempestivamente per eliminare le anomalie

**C) rispetto di norme e indirizzi - non risulta del tutto corretta l'applicazione di:**

C1) leggi e regolamenti regionali, nazionali e comunitari

C2) regolamenti dell'Ente, indirizzi e obiettivi politico-amministrativi prefissati dagli organi di governo dell'Ente attraverso il PEG e gli atti di programmazione, circolari interne e atti di indirizzo

C3) legge sulla privacy

C4) obblighi di pubblicazione e trasparenza

**D) Altro**

In questo gruppo rientrano tutte le anomalie non riconducibili agli altri gruppi.

**Risultanze dei controlli sugli atti**

Qui di seguito sono illustrati negli appositi grafici e tabelle gli esiti dell'attività di controllo sulle determinate. Delle 4237 determinate prodotte ne sono state analizzate complessivamente n. 119, corrispondenti al 2,81 %.

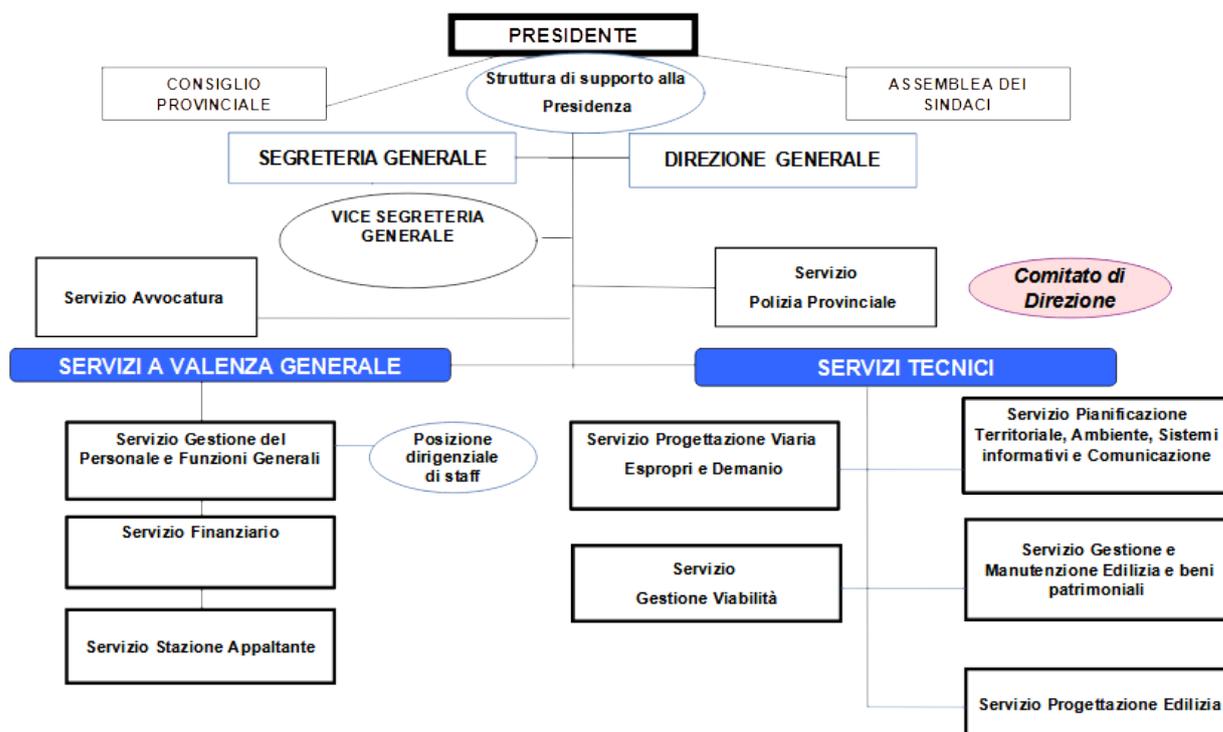
**Tabella 1 – Determinate controllate distinte per tipologia**

<b>Tipo atto</b>	<b>tot determinate prodotte 2023</b>	<b>tot determinate controllate 2023</b>	<b>% per tipologia det</b>
Determina Dirigente	2.355	64	2,72%
Determina Ininfluyente Spesa	878	50	5,69%
Disposizione di Liquidazione	926	20	0,50%
<b>Totale</b>	<b>4237</b>	<b>119</b>	<b>2,81%</b>

**Tabella 2 – Determine controllate distinte per mese**

Mese	totale determine prodotte 2023	totale determine controllate 2023	% per mese
Gennaio	128	6	4,69%
Febbraio	437	11	2,52%
Marzo	455	12	2,64%
Aprile	317	9	2,84%
Maggio	383	10	2,61%
Giugno	389	11	2,83%
Luglio	258	8	3,10%
Agosto	315	10	3,17%
Settembre	323	9	2,79%
Ottobre	282	9	3,19%
Novembre	452	12	2,65%
Dicembre	498	12	2,41%
	<b>4237</b>	<b>119</b>	<b>2,81%</b>

**Struttura organizzativa  
Organigramma al 1° gennaio 2023**



I dati saranno esaminati con riferimento all'intero anno e ai servizi in vigore nel 2023.

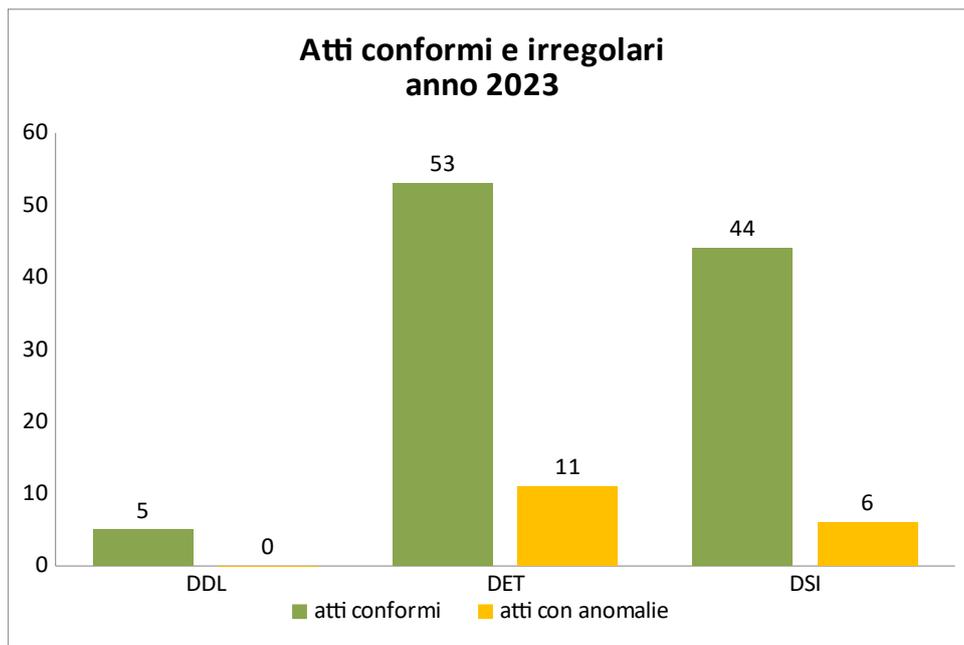
**Tabella 3 – Distribuzione degli atti per categoria**  
(periodo di riferimento Gennaio – Dicembre 2023)

<b>Categoria</b>	<b>Denominazione categoria</b>	<b>n. atti</b>
1	Incarichi di collaborazione autonoma incarichi/autorizzazioni personale interno	5
2	Appalto o concessione lavori	0
3	Appalto o concessione servizi e/o forniture compresi incarichi tecnici ai sensi dell'art. 90 l. 163/2006 e affidamenti dentro MEPA e CONSIP	5
4	Appalto o concessione servizi e/o forniture con procedura negoziata fuori MEPA e CONSIP	4
5	Cottimo fiduciario previa indagine di mercato o elenco aperto fuori MEPA e CONSIP	0
6	Affidamento diretto fuori MEPA e CONSIP	7
7	Convenzioni, contratti societari e consortili, protocolli d'intesa, locazioni, compravendita immobili	0
8	Provvedimenti, concessioni o autorizzazioni	1
9	Concessione ed erogazione sovvenzioni contributi, sussidi, ausili finanziari a persone ed enti pubblici e privati	0
10	Altro	2
	Atti non categorizzati	95
	<b>Totale atti controllati</b>	<b>119</b>

Come si può vedere dalla tabella 3, dei 119 atti estratti per il controllo, la maggior parte è caratterizzata dalle categorie riferite agli appalti, in totale 16, di cui 7 riguardano l'affidamento diretto fuori MEPA e CONSIP. Esiguo il numero di atti ricadenti nella categoria "Altro" (2) mentre permane una notevole percentuale di determinazioni prive di categorizzazione nonostante sia stato chiesto più volte ai responsabili di vigilare maggiormente sull'inizializzazione degli atti (95 in totale). Nel sollecitare nuovamente i servizi a porre una più sistematica attenzione quanto alla corretta apposizione della categoria nella fase di inizializzazione degli atti, si suggerisce, in caso di dubbi, di rivolgersi all'Ufficio Controlli Interni e Gestione Ciclo della Performance.

Il grafico seguente evidenzia il numero di determinate valutate ripartito in atti conformi e atti con irregolarità.

Si fa comunque presente che il campione dei dati elaborati è stato influenzato nel numero dall'attacco informatico subito nel 2023 dalla Provincia di Perugia e che ha consentito una loro elaborazione solamente nei primi mesi del nuovo anno.



Per ogni atto esaminato è stato compilato, all'esito del controllo, l'apposito database già illustrato.

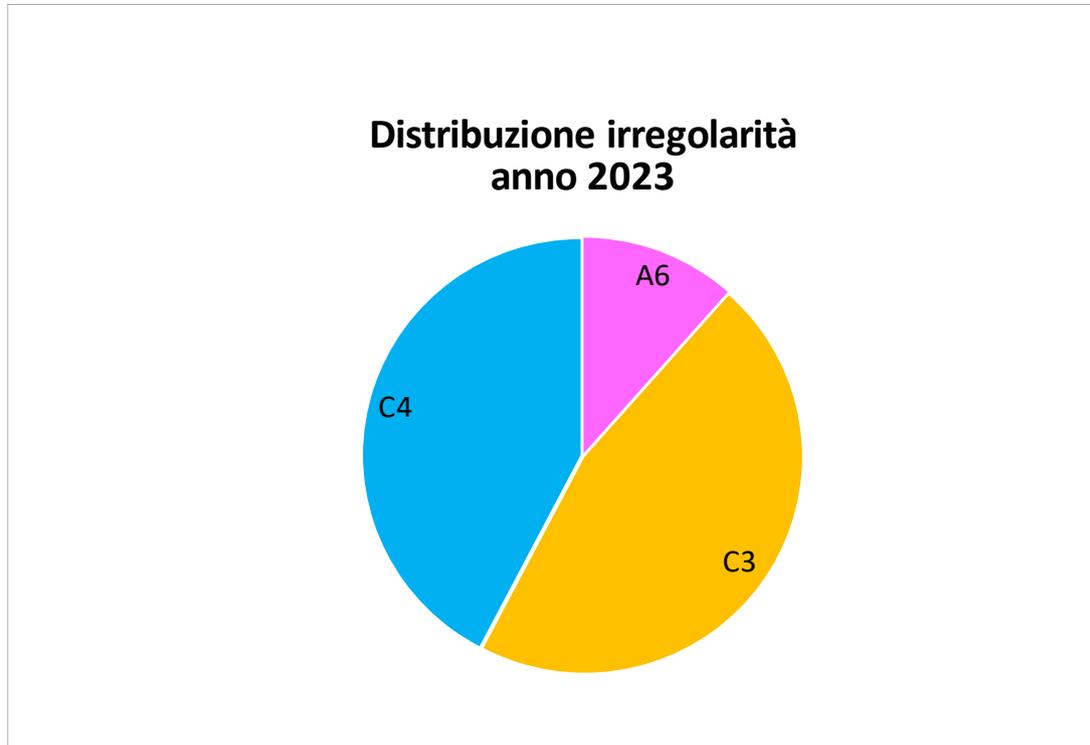
Di seguito alcuni report sulle anomalie riscontrate, che si sottopongono in sintesi e in via generale alla dirigenza dell'ente, al fine di valutare le opportune azioni correttive. In apposite tabelle inviate separatamente ai dirigenti vengono indicati, divisi per i servizi dell'attuale struttura organizzativa, gli atti irregolari, con specificazione per ciascuno di essi del numero di riferimento, delle tipologie di irregolarità e relativa descrizione, dei contatti avuti con gli uffici e delle indicazioni ritenute utili.

**Tabella 4 – Distribuzione irregolarità per categoria**  
(periodo di riferimento Gennaio – Dicembre 2023)

n. anomalie	tipo di anomalie	categoria
0	Non corretta individuazione del responsabile del procedimento o attività	A2
0	Presenza di tutti gli elementi costitutivi tipo del provvedimento da cui risulti la completezza dell'istruttoria, la motivazione sufficiente, logica e congrua e il dispositivo coerente con la motivazione	A4
3	Non corretta allegazione dei documenti citati nell'atto	A6
0	Non corretto richiamo alla normativa generale e/o di settore	A8
0	Chiarezza e comprensività del testo, compresi i riferimenti relativi all'acquisizione di documenti richiamati nell'atto	A9
0	Rispetto dell'iter del procedimento di riferimento	B1
0	Leggi e regolamenti regionali, nazionali e comunitari	C1
12	Legge sulla privacy	C3
11	Obblighi di pubblicazione e trasparenza	C4
0	Altro	D

Nella Tabella 4 di cui sopra sono evidenziati il tipo di irregolarità e il numero delle stesse, come dalle osservazioni che seguono.

**N.B.: ciascun atto può contenere anche più di una irregolarità (anomalia o rilievo)**



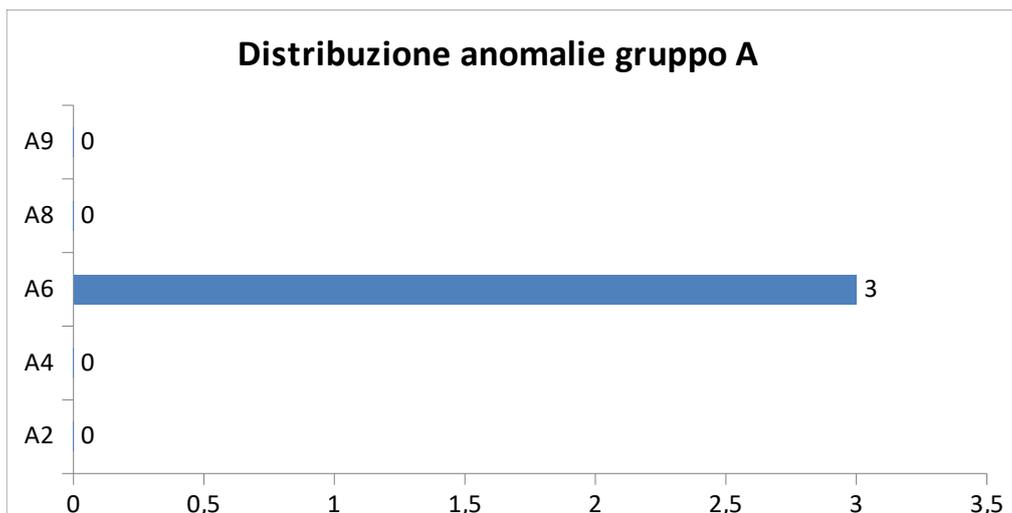
#### **Anomalie Gruppo A**

Anche per l'anno 2023 si riscontra il generale miglioramento già osservato dall'anno precedente in merito alla cura posta nella redazione degli atti.

Talvolta si è rilevato qualche caso di non corretta indicazione dei documenti acquisiti agli atti e richiamati come presupposto del provvedimento o in taluni casi la mancanza degli stessi.

Non si sono riscontrate particolari anomalie riguardo il richiamo alla normativa sugli acquisti tramite MEPA e CONSIP in particolare riguardo la mancata esplicitazione nel testo dell'atto della motivazione tecnica giustificativa del mancato ricorso al MEPA medesimo, ove dovuto (ad esempio, qualità dell'opera, esigenze progettuali, criticità, tempistica).

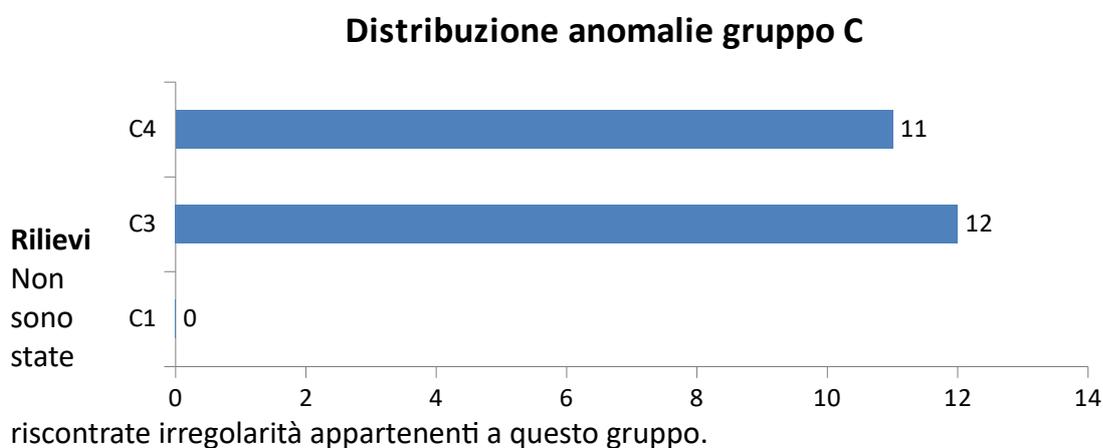
Si conferma infine, come già osservato negli anni precedenti, la cura nel riportare, nel testo degli atti, l'attestazione sulla congruità del prezzo proposto dall'affidatario, attestazione che, nonostante le modifiche apportate dal Decreto correttivo all'art. 36 del Nuovo codice appalti, deve far parte del corredo motivazionale di qualsiasi affidamento come da circolare emanata dal Segretario generale.



### Anomalie Gruppo C

In merito agli obblighi di pubblicazione e trasparenza, anche nel corso del 2023 è proseguito sia il controllo sul corretto riferimento alle norme del DLgs 33/2013 (così come modificato dal DLgs 97/2016), sia il monitoraggio sulla effettiva pubblicazione degli atti in “Amministrazione trasparente”, specie per quanto riguarda il tab “trasparenza” di jEnte, compilato a cura degli uffici nella fase di inizializzazione delle determine, ciò al fine di consentire la pubblicazione in automatico in “Amministrazione trasparente” delle necessarie informazioni previste per legge.

Relativamente alla *privacy* si sono riscontrati casi di non corretta applicazione della normativa sulla protezione dei dati personali. Le problematiche riscontrate in questo ambito sono da attribuire, in larga parte, alla continua evoluzione normativa, nonostante l’Ente, per ovviare a queste difficoltà, ha approvato un nuovo Regolamento in materia di trattamento dei dati personali con la Delibera di Consiglio n. 33 del 20.09.2022. Si ritiene che questo provvedimento possa facilitare gli estensori degli atti e di conseguenza ridurre le anomalie ascrivibili alla categoria C3.



**Tabella 6 - Atti controllati per struttura organizzativa – anno 2023**

descrizione servizio	totale atti controllati	conformi	con anomalie
Servizio Polizia Provinciale	0	0	0
Servizio Avvocatura	8	8	0
Servizio Finanziario	7	7	0
Servizio stazione Appaltante	14	11	3
Servizio Gestione del Personale e Funzioni Generali	21	21	0
Servizio Progettazione Viaria Espropri e Demanio	13	11	2
Servizio Gestione Viabilità	11	9	2
Servizio Pianificazione Territoriale e Ambientale, Digitalizzazione Informazione	2	1	1
Servizio Gestione e Manutenzione Edilizia e Beni Patrimoniali	39	31	8
Servizio Progettazione Edilizia	4	3	1
<b>Totale</b>	<b>119</b>	<b>102</b>	<b>17</b>

### Azioni previste

La gestione della complessità della normativa in questioni di diritto amministrativo, privacy, trasparenza, regolamenti, appalti, acquisti sul mercato elettronico richiede di mantenere con costanza l'impegno volto alla corretta interpretazione ed attuazione della stessa, nel suo continuo evolversi e trasformarsi. Trattandosi di un dato fisiologico intrinseco alle prerogative proprie dell'agire pubblico, proseguirà pertanto l'attività di aggiornamento, studio e analisi di leggi, regolamenti, direttive, circolari unitamente al recepimento e vaglio di orientamenti, pareri, indicazioni metodologiche espressi dalla pluralità dei soggetti competenti con i quali l'ente interagisce nel suo operare.

All'interno della cornice più sopra illustrata, va iscritto evidentemente anche il prosieguo dell'attività indirizzata alla predisposizione/revisione di schemi di atti dirigenziali per renderli il più possibile funzionali ed efficaci quanto alla loro strutturazione e articolazione, in aderenza alle istanze normative soggette a variazione e trasformazione. In questa prassi di *work in progress* permanente rientra l'attività di revisione e razionalizzazione, in sede di controllo successivo degli atti amministrativi, della metodologia di rilevamento delle anomalie che inficiano gli atti.

In materia di appalti si è tenuto conto dell'introduzione del nuovo codice D.lgs. 36/2023 e delle normative pregresse in vigore per gli appalti in corso precedenti allo stesso. Continueranno ad essere oggetto di una analisi più approfondita gli affidamenti allo scopo di rilevare gli eccessivi frazionamenti e il rispetto della rotazione.

Alla luce di quanto sopra esposto verrà posta particolare considerazione alle varianti in corso d'opera e ai subappalti e al rispetto di quanto indicato dal Regolamento interno in materia di distribuzione degli incentivi per funzioni tecniche.

Inoltre, verranno fatti controlli mirati alla corretta applicazione delle normative su trasparenza e *privacy*, con la verifica, fra l'altro, della corretta inizializzazione degli atti nell'ambito del sistema jEnte sia al fine di consentire l'integrazione fra le procedure redazionali e il controllo di gestione sia allo scopo di rendere automatico il flusso di

documenti da pubblicare nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito web istituzionale e in particolare nella sottosezione “Bandi di gara e contratti”.

Con riguardo alle modalità operative, le interlocuzioni con gli uffici continueranno ad essere improntate alla collaborazione e avverranno principalmente via telefono o mediante mail. Le irregolarità più gravi verranno segnalate tempestivamente. Inoltre, per ovviare alle problematiche legate alla mancata categorizzazione degli atti, si procederà mettendo ulteriormente l’accento sulla necessità che gli uffici indichino con chiarezza la categorizzazione dell’atto.

Si ritiene altresì opportuno estendere i controlli ad attività, che per loro natura, non possono essere oggetto di controllo a livello di determina dirigenziale, in quanto non sarebbe rappresentativa dell’attività svolta come per esempio quella della Polizia Provinciale.

### **PUBBLICAZIONE RELAZIONE**

La presente relazione verrà presentata in Consiglio e trasmessa ai responsabili dei servizi, al Presidente del Collegio dei Revisori e al NIV. Inoltre, in ottemperanza a quanto previsto nel PTPCT, verrà pubblicata per estratto in Amministrazione trasparente.

In apposite **tabelle**, inviate ai dirigenti e non pubblicate, vengono indicati, divisi per le strutture di riferimento, il numero e l’oggetto dell’atto irregolare, le tipologie di irregolarità e un campo descrittivo delle stesse, dei contatti avuti con gli uffici e delle indicazioni ritenute utili.